

OP ZOEK NAAR DE IDEOLOGIE VAN DE VERZORGINGSSTAAT

M.B. ter Borg*

Inleiding

In dit artikel ga ik op zoek naar de ideologie achter de verzorgingsstaat. Daarover, of liever over het geheel of nagenoeg geheel ontbreken ervan, bestaat een uitgebreide literatuur. Mogen we Van Heek (1972) en een hele reeks navolgers geloven, dan bestaat die ideologie helemaal niet. Volgens Thoenes (1971) en Van Asperen (1982), bestaat zij wel, maar stelt zij weinig voor. De eerste ziet haar als niet veel meer dan middenstandsfatsoen, een halfhartig compromis, waar niemand van harte achter wil gaan staan. De tweede meent dat zij bestaat uit een kaal utilisme, waar juist wél iedereen achter staat, met als gevolg een te verwaarlozen ideologisch gehalte.

Deze analyses hebben met de werkelijkheid even weinig van doen als de privé-mening van Jan, Piet of Klaas. Ze zijn gebaseerd op een onduidelijk ideologiebegrip en op vage indrukken. Wat ontbreekt is empirisch onderzoek. Dat neemt niet weg dat ze worden overgenomen door andere sociale wetenschappers, die het niet zo nauw nemen met het onderscheid tussen analyses van wetenschappers en wetenschappelijke analyses. Zo worden "wetenschappelijke waarheden" geboren, die gebruikt kunnen worden door politici die opereren vanuit een bourgeois-rancune tegen de verzorgingsstaat. Daarmee loopt de verzorgingsstaat zelf gevaar. Ik acht dat een ramp. Want ondanks alle bezwaren, die ik tegen de verzorgingsstaat heb, zie ik hem toch als een Monument van Beschaving. Hij toont aan dat in een tijd van toenemende massificatie, niet alleen de vernietiging, maar tenminste ook nog de solidariteit gemassificeerd wordt.

In dit artikel wil ik een poging doen op empirische wijze iets van de ideologie te achterhalen, die aan de verzorgingsstaat ten grondslag heeft gelegen. Kennis van de waarden die in feite aan de verzorgingsstaat ten grondslag liggen, en van de ontwikkeling die deze hebben doorgemaakt, zou ons, onder meer, op den duur aanknopingspunten kunnen bieden bij het construeren van rechtvaardigingen voor een nieuwe verzorgingspolitiek, en daarmee van die verzorgingspolitiek zelf.

Ideologie en verzorgingsstaat

Wat moet onder een ideologie in het algemeen verstaan worden, en waar moet de ideologie van de verzorgingsstaat gevonden

worden? Deze vragen zijn nu aan de orde.

Het begrip ideologie heeft zeer veel betekenissen, maar als grootste gemene deler van wat er kennelijk in de ideologie-debatten over de verzorgingsstaat onder verstaan wordt, kan de volgende gelden:

Een ideologie is een theorie die de verhouding tussen staat, burgers en economie voorschrijft.

Omdat het hier om voorschrijven gaat, is het een normatieve theorie. Meestal schrijft zij voor met het oog op hogere waarden, en deze hogere waarden zijn in onze van huis uit christelijke westerse samenleving: vrijheid, gelijkheid, broederschap (1).

Ideologieën interpreteren deze waarden, vertalen ze in meer praktische doelstellingen, en kennen prioriteiten toe. Omdat ze teruggaan op waarden, die als universeel worden gezien kunnen ideologieën inspireren en legitimeren. De theorieën kunnen meer of minder uitgewerkt zijn, meer of minder gearticuleerd, meer of minder latent. Ideologieën zijn altijd interpretaties van deze waarden ten behoeve van een concrete werkelijkheid.

Interpretaties zijn per definitie gekleurd door belangen van welke aard ook. Ze impliceren dus altijd een eenzijdig beeld van de werkelijkheid (2). Het is, wanneer we deze definitie hanteren, niet van belang, op welke wijze een ideologie tot stand komt. Ook als zij een met hangen en wurgen bereikt compromis is tussen verschillende andere ideologieën, zoals dat bij de verzorgingsstaat het geval lijkt te zijn, is er geen enkele reden om niet te spreken van een ideologie.

Waar kunnen we nu ideologieën, die metterdaad aan de verzorgingsstaat ten grondslag hebben gelegen, aantreffen? De meest voor de hand liggende plaats lijken mij de debatten in het parlement, die geleid hebben tot het aannemen van sociale verzekeringswetten die later de kern blijken te vormen van wat dan de verzorgingsstaat wordt genoemd. Bovendien kunnen we ze vinden in de inleiding tot de Memorie van Toelichting, waarin meestal een rechtvaardiging van de wet wordt aangetroffen, die ook teruggaat op waarden, die verondersteld worden algemeen aanvaard te zijn.

Uit de aard der zaak gaat er aan de indiening en de behandeling van een wetsontwerp een uitgebreide discussie vooraf. Deze is zonder meer relevant. Maar ik ga ervan uit dat we de inleiding tot de Memorie van Toelichting en de openbare slotbehandeling van het wetsontwerp als een samenvatting van deze discussie mogen beschouwen. Daardoor vormen zij een efficiënte bekorting van de te onderzoeken stof.

Een vraag die zich vervolgens voordoet, is welke debatten geleid hebben tot het ontstaan van de verzorgingsstaat en dus voor ons relevant zijn. Daarvoor is het nodig dat de verzorgingsstaat gedefinieerd wordt. Een bruikbare definitie is nog altijd die van Thoenes:

"De verzorgingsstaat is een maatschappijvorm, die gekenmerkt wordt door een op democratische leest geschoeid systeem

van overheidszorg, dat zich - bij handhaving van een kapitalistisch produktiesysteem - garant stelt voor het collectieve sociale welzijn van haar onderdanen" (Thoenes, 124).

Op grond van deze definitie, maar ook op grond van zijn omvang en omdat zij er het oudste onderdeel van is, mogen we de sociale zekerheid als de kern van de verzorgingsstaat beschouwen. We zullen ons vooral concentreren op debatten die cruciaal zijn geweest bij het ontstaan en de uitbouw van de sociale zekerheid, dat wil zeggen op wetsvoorstellen van de ministers Talma, Suurhoff en Veldkamp en de debatten daaromheen (3).

De aard van de debatten

Ik heb eerder de hypothetische stelling verdedigd, dat aan de ideologie van de verzorgingsstaat ten minste een zestal waarden ten grondslag zou liggen: gelijkheid, vrijheid, broederschap (solidariteit), individualisme, het arbeidsethos, het idee van de maakbaarheid van de samenleving (Ter Borg, 1982a). De politieke verschillen zouden gaan, niet over deze waarden, maar over de interpretatie ervan. De ideologie van de verzorgingsstaat zou dan een compromis zijn tussen de diverse interpretaties. Inderdaad heb ik deze waarden aangetroffen in de debatten en de stukken die ik heb bestudeerd, maar niet alle in dezelfde mate en op het zelfde tijdstip. Er is een ontwikkeling in de wijze van interpretatie van de waarden, in het belang dat aan de verschillende waarden gehecht wordt en in de verhouding tussen de diverse waarden.

Dat de ideologie van de verzorgingsstaat nogal is miskend, vindt wellicht mede zijn verklaring in het feit dat men erin is geslaagd het ideologische gehalte ervan uitstekend te camoufleren. Het gaat vaak om op het eerste gezicht zuiver technische debatten. Centraal staan steeds vragen naar het soort verzekering, dat er zou moeten komen. Grofweg kan men vier soorten hoofdvragen in de debatten onderscheiden:

1. Moet er een voorziening komen of een verzekering? Met andere woorden, moet de zekerheid gefinancierd worden uit de algemene middelen, dus uit de belastingopbrengsten of moet er verzekeringspremie betaald gaan worden?
2. Welke is de kring der verzekerden? Zullen alleen de werknemers verzekerd worden, of het hele Nederlandse volk; met andere woorden, wordt het een werknemersverzekering of een volksverzekering?
3. Wie moet de verzekering gaan uitvoeren? Moet de verzekering door de (rijks-)overheid worden uitgevoerd, of door andere, al of niet nog in het leven te roepen instanties?
4. Moet de verzekering verplicht worden opgelegd (4)?

Zoals gezegd, het lijken puur technische vragen, en men zou verwachten dat de antwoorden erop al even technisch zijn. Het ideologische gehalte ervan is moeilijk herkenbaar. Dit blijkt ook

al uit het feit dat niet zonder meer voorspelbaar is, welk antwoord welke politieke groepering zal geven. Zo verwachtte de op het gebied van de politieke theorieën bepaald niet slecht onderlegde Treub, dat de socialisten voor een werknemersverzekering zouden zijn en de confessionelen voor een volksverzekering. Dat dit net andersom bleek te liggen noemde hij "de omgekeerde wereld" (*Handelingen 2e kamer, 1911-1912, 2370*).

De ideologische lading is dus niet zonder meer uit de antwoorden die men geeft af te leiden, en moet gezocht worden in de motivering van die antwoorden.

Een debat uit de periode-Talma (1908-1913)

De sociale wetgeving, die later uit zal groeien tot een stelsel, dat we de verzorgingsstaat zijn gaan noemen, komt in Nederland pijnlijk langzaam op gang. Hoewel er voordien veel werd gediscussieerd over sociale wetgeving, waarbij ook de ideologieën uitgebreid ter sprake komen, slaagt de anti-revolutionair Talma, minister in het confessionele (of zoals dat toen heette: rechtse) kabinet Van Heemskerck (1908-1913) er werkelijk in een samenhangend stelsel van sociale verzekeringswetten door het parlement te loodsen. Talma wordt dan ook wel de vader van de sociale zekerheid in Nederland genoemd.

Talma's wetten behelzen verplichte werknemersverzekeringen, gedecentraliseerd uit te voeren door daartoe op te richten Raden van Arbeid.

In de Memorie van Toelichting op het Ontwerp Raden- en Ziektewet schetst de bewindsman, waarom een sociale verzekering noodzakelijk is geworden. Hij ziet het als een gevolg van de grote transformatie, die de economie, en daarmee de maarschappij heeft ondergaan:

"...in de hedendaagse samenleving (is) de verhouding tussen werkgever en werknemer een geheel andere; de persoonlijke band is losser geworden, een gevolg van de toenemende omvang van de ondernemingen in vele bedrijven, de uitoefening van bedrijven door naamloze vennootschappen, de veelvuldige wisseling van werkgever en arbeider, veroorzaakt door steeds afwisselende uitbreiding en inkrimping der ondernemingen, door verbetering der verkeersmiddelen en andere omstandigheden." (Memorie van Toelichting bij de Raden- en ziektewet, Bijlagen bij de handelingen der Staten Generaal, 1909-1910, 302)

Het gevolg van deze veranderingen in de verhouding tussen werkgever en werknemer is, dat de werkgever zich niet meer persoonlijk het lot van zijn ondergeschikten aantrekt, hetgeen kennelijk volgens Talma vroeger wel het geval was. De arbeider is het slachtoffer van het wegvallen van de oude patronageverhoudingen. Hiermee staan we midden in de ideologie. We hebben hier te maken met principiële kritiek op het kapitalisme. Deze wordt echter niet geleverd vanuit de proletarische massa's, zoals wij

dat tegenwoordig gewend zijn, maar vanuit het standpunt van de oude, quasi-feodale orde, waarin de patroon geacht werd onmiddellijk verantwoordelijk te zijn voor zijn ondergeschikten.

Is Talma een reactionair? Wil hij terug naar die oude orde? Dat staat te bezien. Zoveel is zeker: hij wil daar, waar de oude orde is aangetast, een nieuwe orde scheppen. En uitsluitend daar. Daarom betreft de voorgestelde verzekering alleen de arbeiders in de grote bedrijven. Kleine bedrijfjes, zoals het boerenbedrijf, en persoonlijke dienstbetrekkingen, zoals van dienstbodes, blijven erbuiten. In de debatten wordt dit een punt van ernstige kritiek.

Is nu de staat gerechtigd de bescherming van de arbeider op zich te nemen, nu de werkgever zich daartoe niet meer geroepen voelt? De vraag is een zuiver ideologische. Zowel confessionelen als liberalen wantrouwen de staat, beiden als usurpator van de vrijheid. Alleen wordt het begrip vrijheid in de twee tradities verschillend opgevat.

De confessionelen vatten de vrijheid vooral positief op als de mogelijkheid van de individuen om ten opzichte van elkaar verantwoordelijkheid uit te oefenen in een kleinschalige gemeenschap. Solidariteit wordt hier opgevat als jezelf verantwoordelijk voelen voor de gemeenschap als geheel, en deze verantwoordelijkheid actief uitoefenen. Vrijheid als verantwoordelijkheid en solidariteit veronderstellen elkaar. De staat mag pas ingrijpen, waar de onderdanen falen in het uitoefenen van hun vrijheid.

Dit christelijk idee van vrijheid-in-gemeenschap, die wordt opgevat als het actief uitoefenen van de solidariteit, als het verantwoordelijk zijn voor de ander en de samenleving, is een uiterst elegant concept. Het probleem van de verhouding tussen vrijheid en solidariteit is er op het theoretische vlak opgelost, terwijl de rol van de staat beperkt blijft. Het grote probleem in de praktijk is echter, dat het een concept is uit een verleden, waaraan de geïndustrialiseerde samenleving zich in een pijnlijke strijd heeft ontworsteld (5).

De liberalen vatten vrijheid meer negatief op als het afwezig zijn van belemmeringen in de markt, de zelfontplooiing etcetera. Zodra deze belemmeringen zijn weggenomen, kunnen de individuen werken aan hun zelfbestemming en dus aan hun eigen welzijn. Daar ligt het positieve element in hun vrijheidsbegrip. Dit is, in tegenstelling tot het confessionele begrip, in de eerste plaats op het individu gericht. Waar de individuen falen, kan de staat ingrijpen, mits de hulp zo gegeven wordt, dat de vrijheid om zichzelf te helpen wordt hersteld. Met staatsingrijpen moet men uiterst voorzichtig zijn, omdat de vrijheid tot zelfbestemming van het individu maar al te gemakkelijk opgeslokt kan worden.

Volgens beide ideologieën mag de staat de vrijheid slechts beperken, waar corrigerend moet worden opgetreden. Beide zijn dus voorstander van de negentiende eeuwse nachtwakerstaat.

Talma is van mening dat dit corrigerend optreden geboden is.

De manier waarop Talma dit doet gaat echter veel verder dan het ingrijpen in de arbeidscontracten, en hij gaat de meerderheid te ver. Waar quasi-feodale verhoudingen te gronde zijn gegaan, tracht hij in de Raden van Arbeid, met hun vërgaande bevoegdheden, nieuwe quasi-feodale instituties te scheppen. Daarbij zou dan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer weer hersteld zijn. Door op deze wijze de kille contracten te vervangen door warme, kleinschalige afhankelijkheidsrelaties poogt hij de vrijheid-in-gemeenschap te redden van de staatsusurpatie. Of in deze conceptie de mondigheid van de arbeiders, die immers in de Raden paritair zijn vertegenwoordigd, inderdaad is toegeenomen, blijkt daarbij nog onderwerp van discussie (6).

Aan deze interpretatie van de bedoelingen van Talma moet nog worden toegevoegd dat de verplichting berustte op pragmatische gronden. Gebleken was dat er van verzekeringen zonder verplichting niets terecht kwam.

Van de vier in de vorige paragraaf genoemde hoofdvragen zijn er dus drie beantwoord met het oog op ideologische beginselen: de verzekeringsgedachte, de kring der verzekerden en de wijze van uitvoering, berusten op een duidelijke ideologische grondslag: het christelijke conservatisme.

De debatten over de Ziekte- en Radenwet zijn fel geweest, en waar het de rechtsgrond betrof, sterk ideologisch getint. Links en rechts, dat wil zeggen niet-confessioneel, stonden tegenover elkaar.

Om te beginnen bleek het voor sommige liberalen van de oude stempel mogelijk om te ontkennen dat er überhaupt iets te corrigeren viel. Voorzover er behoefte bestond aan sociale verzekeringen, kon er een volksverzekering op vrijwillige basis geïnitieerd worden (Tydeman, in de Handelingen van de Tweede Kamer, 1911-1912, 2414 ev.).

Ook bij de meer vooruitstrevende liberalen is men tegen het idee van een werknemersverzekering. In meerdere of mindere mate erkent men dat correcties nodig zijn. Maar de nadelen van het stelsel dat men wil handhaven, raken niet alleen de werknemers van de grote bedrijven, maar iedereen. Een volksverzekering, of zelfs een algemene voorziening wordt daarom gewenst geacht (o.c. 2372 ev., 2407 ev.).

Tegenstand van ongeveer dezelfde strekking komt ook van christelijk-historische zijde. De Savornin Lohman meent dat een groot deel van de moeilijkheden juist voortkomt uit het feit dat men met het liberalisme niet ver genoeg is gegaan. Men heeft de vrijheid ingeperkt waar het om die van de arbeiders ging, zodat dezen zich niet voldoende konden verenigen (Wittert I, 172). Het individualisme dat de Franse revolutie met zich meebracht, acht Lohman een groot goed. Vooral voor de arbeiders die het meest onder de gilden hadden geleden, was het een bevrijding geweest. Het moet daarom als een terugval beschouwd worden, wanneer nu een nieuw gildewezen zou ontstaan, "waaraan echter alles ontbreekt

wat vroeger tenminste nog de poëzie van het gildewezen uitmaakte. We krijgen een soort surrogaat" (gecit. in Wittert I, 170).

Van katholieke zijde krijgt Talma steun, waarbij men zich beroept op de pauselijke encycliek *Rerum Novarum*.

De socialisten blijken bij verschillende gelegenheden uitgebreide stelsels van volksverzekeringen en -voorzieningen ontworpen te hebben. Ook nu is men voorstander van volksverzekeringen. Voor het overige kan de socialist Duys zich vinden in de maatschappijkritiek van de minister, die evenals die van de paus in *Rerum Novarum*, op marxistische leest is geschoeid (*Handelingen Tweede Kamer, 1911-1912, 2428*). Het lijkt wel of de minister het beste met de arbeiders voor heeft. Men zou dan ook verwachten, dat hij de kapitalistische verhoudingen zou willen afschaffen. Het tegendeel blijkt echter het geval te zijn. Het gaat er uiteindelijk om het kapitalisme te beschermen. Klassebelang is het motief voor het invoeren van een dwangverzekering. "De zaak is zelfs (...) voor blinden nog zichtbaar" (o.c. 2426). Niet de ellende, maar de organisatiegraad van de arbeiders zorgt ervoor, dat men nu tracht iets te doen. Dit debat over rechtsgronden moet derhalve beschouwd worden als "vermorsing van de nationale tijd" (o.c. 2427).

Duys tracht dus de ideologische discussie te ontmaskeren als een ideologische discussie in marxistische zin, dat wil zeggen, als een discussie, waarin de ware belangen van arbeid en kapitaal worden verdoezeld. Eerder in het debat had Treub dat ook al impliciet gedaan door erop te wijzen dat het voorgaande kabinet soortgelijke wetsontwerpen had ingediend, echter met andere rechtvaardigingen.

Uit deze en dit soort debatten zijn uiteindelijk de verplichte werknemersverzekeringen tevoorschijn gekomen, en zij worden uitgevoerd door Raden van Arbeid. Hierbij heeft slechts een minderheid de staat het recht betwist om corrigerend in te grijpen. Alleen de manier waarop Talma dit wilde doen, kon geen meerderheid vinden. De Raden van Arbeid, die corporaties hadden moeten worden, waarbinnen zich de positieve vrijheid had kunnen ontplooiën, zijn daardoor slechts uitvoeringsorganen van het staatsingrijpen geworden. Talma is in eigen kring dan ook wel eens voor staats-socialist uitgemaakt.

Ironisch genoeg heeft de ideologische onenigheid binnen het confessionele kamp, waarin de meer naar het liberalisme neigende Lohman een hoofdrol speelde, ertoe geleid, dat de macht van de staat veel groter is geworden, dan iedereen hier wenste. Met dit inderdaad onbevredigende compromis is de ideologie van de verzorgingsstaat in zijn eerste fase gegeven. Naast het element van vrijheid uit de liberale nachtwakerstaat heeft de christelijke opvatting van solidariteit binnen het staatsbestel een hoofdrol gekregen.

De discussie in de periode-Suurhoff (1952-1958)

Nu kan men tegenwerpen, dat er hier eigenlijk nog geen sprake was van een verzorgingsstaat. Deze, zo zou men kunnen opwerpen, ontstond pas na de Tweede Wereldoorlog onder invloed van het denken van Keynes en het rapport van Beveridge. Derhalve kan men de Talmadebatten als achterhaald terzijde schuiven.

Het is een stellingname, waarvoor men gaat voelen als men het Nederlandse equivalent van het Beveridge-rapport, het rapport van de ambtelijke commissie-Van Rhijn leest. Dit rapport, dat ten grondslag heeft gelegen aan de na-oorlogse opbouw van de verzorgingsstaat, is inderdaad op het eerste gezicht niet-ideologisch van aard. Men meent dat we moeten trachten op grond van nieuw verworven inzichten in de sociaal-economische mechanismen de economie te beheersen, zodat de ellende die we voor de oorlog gekend hebben, en die tot het nationaal-socialisme heeft geleid, nooit meer kan voorkomen (Van Rhijn, I, 18 ev.).

Waar het gaat om de eerste hoofdvraag, zoals hierboven geschetst, namelijk de keuze tussen voorziening of verzekering, of, zoals het in de terminologie van het rapport heet, tussen verzorging en verzekering, kiest men een middenpositie (o.c. II, 14). Bij het tweede dilemma, dat tussen volksverzekering of werknemersverzekering, merkt men op, dat de algemene trend gaat in de richting van de volksverzekeringen. Men schrijft het feit, dat Talma meer zag in een werknemersverzekering toe aan praktische motieven: het was, zoals hij zelf zei, niet anders mogelijk (o.c. 7 ev.). Het rapport pleit ook hier voor een mengvorm.

Er heeft in het rapport-Van Rhijn inderdaad een zekere ontideologisering en ontpolitisering plaats gehad. Men kiest steeds voor een mengsel van de *conflicterende standpunten*. Van een commissie in ballingschap is zo iets te verwachten. Maar de ontideologisering is niet totaal. De commissie wijst erop dat het solidariteitsbeginsel steeds meer terrein wint (o.c., 8) en men komt dan uiteindelijk tot de volgende rechtsgrond voor het gemengde stelsel, dat men voorstaat:

"De gemeenschap, georganiseerd in de staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring van gebrek van al haar leden, op voorwaarde dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen" (o.c. 10)

Wat wij hier zien is verschuiving van de ideologie van de verzorgingsstaat in de richting van een verdere individualisering aan de ene kant en een verdere verstatelijking aan de andere kant. Het christelijke idee van *vrijheid-in-gemeenschap* wordt min of meer te niet gedaan door de frase "de gemeenschap, georganiseerd in de staat". De gedachte van *vrijheid-in-gemeenschap*, waarin vrijheid en solidariteit elkaar impliceerden, is vervangen

door een abstracte solidariteit (de solidariteitsgedachte) aan de ene kant, en verantwoordelijkheid voor de eigen persoon aan de andere kant. Vrijheid en solidariteit zijn slechts in zoverre niet ontkoppeld, dat men geen recht heeft op solidariteit van anderen, als men tekort is geschoten in verantwoordelijkheid voor zichzelf.

De vraag is nu, hoe deze verschuiving wordt opgevat door de partijen, die zich haar moeten laten welgevalen. Ik zal trachten dit kort uiteen te zetten aan de hand van de behandeling van wat lange tijd heeft gegolden als de belangrijkste wet van de verzorgingsstaat, de AOW.

We hebben hier te maken met een verplichte volksverzekering, met tot op grote hoogte een premie naar draagkracht, uitgevoerd door een verzekeringsbank die indirect gecontroleerd wordt door de staat. Hierdoor, maar ook doordat de premieheffing betrekking heeft op de huidige en niet op de toekomstige uitkeringen, is het verband tussen individuele premie en individuele uitkering vervallen. Mogen we hier nog spreken van een verzekering, of is hier louter sprake van een voorziening, op grond van de solidariteitsgedachte. Volgens het SER-advies, dat in de Memorie van Toelichting wordt aangehaald, mogen we dat wel: "Het verzekeringsstelsel wordt gehandhaafd. Het volk als geheel verzekert het volk als geheel" (Handelingen der Tweede Kamer, 1954-1955, Bijlagen III, 4009,3,22). Voor een minderheid van katholieke hoogleraren in de SER is een dergelijke argumentatie te doorzichtig. Zij menen dat een dergelijke wijze van premieheffing gemakkelijk kan worden omgebogen in een simpele belastingheffing, zodat een voorziening ontstaat, en bovendien kunnen zij, waar een verplichting wordt opgelegd, geen rechtsgrond vinden voor een andere dan een werknemersverzekering (o.c. 21 en Handelingen van de Tweede Kamer, 1955-1956, 3847).

De rechtsgrond die de bewindslieden formuleren gaat geheel uit van de persoonlijke verantwoordelijkheid:

"In de huidige maatschappelijke verhoudingen kan de gedachte van de persoonlijke verantwoordelijkheid ook voor het materieel bestaan tijdens de oude dag slechts op vruchtbare wijze gerealiseerd worden door middel van een stelsel van verplichte algemene ouderdomsverzekering" (MvT., Bijlagen III, 1954-1955, 3, 26)

Zij menen dat hier "insteede van een niemand bevredigend compromis (sprake is van) een synthese, die uit een jarenlange worsteling met de problematiek thans tevoorschijn komt" (o.c. 23).

Niettemin moet er aan confessionele zijde geslikt worden. Van anti-revolutionaire zijde is men van mening dat de verzekeringsgedachte op het nippertje is gered (Handelingen, 1955-1956, 3822). De katholieken troosten zich met de gedachte dat de wet uit de door hun, op grond van corporatistische idealen bevochten Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties is voort-

gekomen.

De solidariteitsgedachte wordt, conform het SER-advies opgevat als groepsverantwoordelijkheid (o.c. 3826 ev.). Van christelijk-historische zijde wordt benadrukt dat hier sprake is van een christelijke solidariteit naast "een stukje zelfdoen" (o.c. 3832) en de socialisten onderschrijven de synthese met een citaat van de doorbraaksocialist Banning over de verantwoordelijkheid van de delen van de samenleving voor het geheel en omgekeerd. De woordvoerder sluit financiering uit de algemene middelen op den duur niet uit (o.c. 3836 ev.). Voor de liberaal Oud lijkt de AOW zoveel op het door hem verlangde staatspensioen, dat hij van harte met de wet kan instemmen (o.c. 3847 ev.).

Wat duidelijk blijkt uit de discussie rond de AOW, voor zover hier gepresenteerd, is dat de solidariteitsgedachte oprukt ten koste van het verantwoordelijkheidsbeginsel. Aan dit beginsel wordt nog veel lippen dienst bewezen, maar er heerst enige twijfel over de waarde hiervan (7).

Dit neemt niet weg dat er algemeen grote voldoening heerst over het bereikte. Anders dan voor de oorlog is het enthousiasme groot. Thoenes kan dit debat niet op het oog hebben gehad, toen hij een aantal jaren later neerschreef dat niemand de verzorgingsstaat in zijn eigenheid durfde te verdedigen.

De periode-Veldkamp en later (1961-1975)

De trend die zich in de jaren na de oorlog aan het aftekenen was in de rechtvaardiging van de verzorgingsstaat zet zich door: het solidariteitsbeginsel wordt door minister Veldkamp helemaal op de voorgrond gehaald als enige rechtsgrond, wanneer hij het 'risque professionnel' bij de WAO vervangt door het 'risque social'. Dit betekent dat het bij deze verzekering, hoewel een werknemersverzekering, niet meer gaat om het rechtvaardig maken van het loon door de specifieke beroepsrisico's te verzekeren, maar om solidariteit van de arbeiders onderling (Veldkamp, 27). Dat de wet een werknemersverzekering is, heeft geen principiële redenen. Het wordt als een tekort beschouwd. Het moet binnen de kortste keren worden aangevuld met een volksverzekering (AAW).

Deze ontwikkeling wordt afgerond met de Algemene Bijstandswet van Klompé en Veldkamp en de koppeling van de uitkeringen aan het minimumloon. De solidariteit is dan in principe onvoorwaardelijk en het fel bestreden staatspensioen is dan een feit. Het wordt unaniem toegejuicht. Alleen de kleine christelijke fracties geven blij van hun reserves. Nog bij de behandeling van de AAW in 1975 vraagt het Staatkundig gereformeerde kamerlid Van Dis aan minister Boersma, of er sprake is van solidariteit, waar deze niet gevoeld wordt, omdat de staat hem tot uitvoering brengt (Handelingen der Tweede Kamer, 1974-1975, 5830).

Anders dan Boersma, zou Talma deze vraag negatief beantwoord hebben. Solidariteit kan niet aan de staat gedelegeerd worden. Daarmee is geïllustreerd hoe de ideologie achter de sociale

zekerheid sinds Talma is opgeschoven in de richting van een door de staat geregelde solidariteit, onder bijna algemene instemming. Het enige waardoor dit staatsocialisme nog wordt getemperd is het feit, dat het niet direct de staat is, die de wetten uitvoert, maar een draconisch stelsel van instanties, zoals raden van arbeid, bedrijfsverenigingen etcetera.

De ideologie van de verzorgingsstaat

Uit het voorafgaande is duidelijk geworden dat het ontstaan van de verzorgingsstaat in Nederland is begeleid door intensieve ideologische discussie, of althans door discussies met een sterk ideologische achtergrond. De standpuntbepalingen in deze discussies sloten sterk aan op de internationale ideologische stellingnames, zoals liberalisme, socialisme en confessioneel conservatisme.

De ideologie van de verzorgingsstaat is een compromis, dat echter vaak met grote eenstemmigheid en enthousiasme werd aanvaard (vgl. Ter Borg, 1985). Deze ideologie ontwikkelde zich in de loop van 50 jaar. Aanvankelijk heeft de vrijheid het primaat, waarbij de liberale opvatting overheerst. Via een combinatie van vrijheid en solidariteit, ontwikkelt zij zich in de richting van het primaat van de onvoorwaardelijke solidariteit. Het derde lid uit de trits van de Franse revolutie, blijft aanmerkelijk impliciet, maar maakt niettemin een interessante, waarneembare ontwikkeling door. Gaat het in het begin om het enigszins opheffen van bepaalde, nauwkeurig omschreven ongelijkheden, tegen het einde van de rit spreekt de anti-revolutionair De Gaay Fortman uit dat niet gelijkheid de uiteindelijke rechtsgrond kan zijn, omdat dit reeds vervat zit in het streven naar persoonlijke ontplooiing voor allen (Handelingen Eerste Kamer, 1965-1966, 340). Met andere woorden, gelijkheid is hier een vanzelfsprekendheid geworden. Daarbij onthult deze uitspraak ook hoezeer men in christelijke kring naar een bepaald soort individualisme is geëvolueerd. De verhouding tussen liberalen, christen-democraten en socialisten in deze discussies is ingewikkelder dan het vaak opgevoerde links-rechts-continuüm, met de christen-democraten ergens in het midden.

Waar het gaat om het primaat van de solidariteit, staan de liberalen alleen, tegenover de socialisten en de christen-democraten; waar het gaat om het primaat van de vrijheid, staan de socialisten alleen. Dit komt door het christelijke vrijheidsbegrip, waarin vrijheid en solidariteit elkaar veronderstellen. Dit begrip maakt ook, dat, waar het gaat om de rol van de staat, de christen-democraten alleen staan. Bij liberalen en socialisten is geen plaats meer voor intermediaire machten tussen individu en staat. In beide stromingen wordt de staat gezien als de institutie, die systeemfouten moet corrigeren. Ze verschillen alleen in de mening over de mate waarin dit moet gebeuren. Vrijheid en solidariteit zijn hier losgekoppeld. Het eerste hoort bij het individu, het tweede bij de gemeenschap, georganiseerd in

de staat. Waar echter, zoals bij de christen-democraten, beide niet zijn losgekoppeld en vrijheid wordt opgevat als verantwoordelijkheid voor elkaar, kan er welhaast geen sprake zijn van systeemfouten, maar eerder van een tekortschieten ten opzichte van elkaar in solidariteit. Het is de taak van de mensen zelf, dit te herstellen. Waar de staat, op grond van het subsidiariteitsprincipe, te hulp wordt geroepen om de solidariteit te herstellen, wordt dit gezien als een nederlaag. De stelling dat de christen-democraten de verzorgingsstaat nooit echt geaccepteerd zouden hebben (zie b.v. Albeda, 59) dient in deze zin te worden verstaan.

Het continuüm tussen links en rechts, met de confessionelen ergens in het midden, ontstaat hierbij eerst langzaam, omdat het christelijke vrijheidsbegrip verwatert. Waar het ging om het concreet in de moderne geïndustrialiseerde maatschappij gestalte geven van dit begrip, hebben de christen-democraten gefaald. Daardoor verschoof de ideologie van de verzorgingsstaat steeds meer in de richting van solidariteit zonder verdere clausules. Hiermee is ook een hoofdprobleem van de verzorgingsstaat uit het zicht verdwenen: dat van de spanningsverhouding tussen individu en samenleving, tussen vrijheid en solidariteit. Beide worden nu, ook door de christen-democraten, los tegenover elkaar geplaatst. Pogingen om solidariteit en vrijheid in hun onderlinge spanningsverhouding samen te laten bestaan, worden op dit moment niet gedaan. Het is meer van het één of meer van het ander. Het is òf het solidaristische utilisme met het bijbehorende consumentisme, òf het egoïstische utilisme van de vechتماatschappij. Dat men in dit dilemma terecht is gekomen, ligt niet in het ontbreken van een ideologie van de verzorgingsstaat, maar in het feit dat het belangrijkste ideologische probleem buiten de discussie blijft. De discussie beperkt zich veelal tot de verdelingsvraag, tot de vraag hoeveel de staat aan welke individuen moet toeschuiven. Rechtvaardigheid lijkt hier iets passiefs geworden te zijn. Niet iets, wat door individuen moet worden uitgeoefend, maar door een anoniem apparaat moet worden toebedeeld.

Uit de hier gepresenteerde historische analyse is enigszins duidelijk geworden wat er in de loop van de ontwikkeling is misgegaan: de spanningsverhouding tussen vrijheid en solidariteit is verloren geraakt. Bovendien wordt het mogelijk een vaak aan-gegeven oplossing te bestrijden, volgens welke het nodig is nieuwe waarden te postuleren. We hebben gezien, dat dit in eerste instantie water naar de zee dragen is. Waarden zijn er genoeg. Daar zit het probleem niet. Het probleem zit in de verhouding van de waarden onderling. Het gaat dan vooral om het opnieuw creëren van een spanning tussen vrijheid en solidariteit. Tevens is duidelijk geworden, op welke wijze hieraan geen gestalte moet worden gegeven. We moeten het niet zoeken in het soort quasi-feodale instituties, dat de christen-democraten meenden te moeten scheppen.

Pogingen om de spanning tussen vrijheid en solidariteit

opnieuw gestalte te geven, houdt een herijking in van de andere waarden, die aan de verzorgingsstaat ten grondslag liggen, en niet van deze waarden afzonderlijk, maar in hun onderlinge samenhang. Het invoeren ervan in de maatschappij zal niet eenvoudig zijn. Dat de christen-democraten hier, ondanks hun macht, gefaald hebben, ligt niet aan hun ambiguïteit, verdeeldheid en onwaarachtigheid, die reeds tijdens de Talma-debatten zo duidelijk werden gedemonstreerd. Deze zijn juist een gevolg van het feit dat het hier gaat om een begrip dat strijdig is met de uiterst massieve trend van centralisatie, verstatelijking en individualisering (vgl. Ter Borg, 1982c).

Maar de moeilijkheden van het invoeren in de praktijk mag het invoeren in de discussie niet in de weg staan.

Literatuur

- Asperen, G.M. van,
Met de beste bedoelingen, Filosofie en praktijk 2/4 1981
- Banning, W.,
Hedendaagse sociale bewegingen, Arnhem, 1964 (8), Van Loghum Slaterus
- Borg, M.B. ter,
De ideologie van de verzorgingsstaat, Beleid en Maatschappij, 9, 12, 1982a
- Borg, M.B. ter,
Nihilisme en de Franse sociologische traditie, Deventer, 1982b: Van Loghum Slaterus
- Borg, M.B. ter,
Over enkele problemen van de verzorgingsstaat..., Sociale Wetenschappen, 23,4, 1982c
- Borg, M.B. ter,
Publieke religie als compromis, L. Laeyendecker en O. Schreuder, red., Religie en Politiek, Kampen, 1985: Kok
- Heek, F. van,
Verzorgingsstaat en sociologie, Meppel, 1972: Boom
- Oud, P.J.,
Het jongste verleden, deel I, Assen, 1968 (2): van Gorcum
- Oud, P.J.,
Honderd jaren, Assen, 1982 (8): van Gorcum
- Ruiter, T. de,
Minister A.S. Talma, Franeker, 1946: Wever
- Sociale Zekerheid, Rapport van de commissie (Van Rhijn) etc.
- Thoenes, P.,
De elite in de verzorgingsstaat, Leiden, 1971 (2): Stenfert Kroese
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Handelingen
- Veldkamp, G.M.J.,
Inleiding tot de sociale zekerheid, deel I, Deventer, 1978: Kluwer

Vellinga, J.M.,

Talma's sociale arbeid, Amsterdam, 1941: diss. VU.

Wittert van Hoogland, E.B.F.F. Baron van,

De parlementaire geschiedenis van de sociale verzekering,
1890-1940, Haarlem, 1940: Tjeenk Willink

Woldring, H.E.S. en D. Th. Kuiper,

Reformatische maatschappijkritiek, Kampen, 1980: Kok

Noten

- 1 Dat deze waarden, althans sinds Wereldoorlog I in Nederland universeel worden aangehangen, heb ik getracht aan te tonen. Ter Borg, 1985
- 2 In deze omschrijving van ideologie zie ik af van het feit dat ideologieën, doordat er belangen in geïnvesteerd zijn, functies hebben voor bepaalde groepen. Dit feit, vooral benadrukt in het marxistische ideologiebegrip, zou ons brengen op een thematiek die buiten het bestek van dit artikel valt.
- 3 Daarmee is natuurlijk slechts een eerste aanzet gegeven. Verder onderzoek zou gedaan moeten worden naar andere wetten, die in de verzorgingsstaat belangrijk zijn. Voorts zouden niet alleen de perioden, waarin de verzorgingsstaat in opbouw is moeten worden bekeken, maar ook de perioden van stagnatie en afbraak. Ook de rechtvaardigingen die daarvoor worden gegeven vertellen ons iets over de ideologie.
- 4 Tot deze hoofdpunten bepaal ik mij, omdat de beginselen er voldoende uit te destilleren zijn. Andere technische kwesties, zoals de evenredigheid tussen premie en uitkering gaan op dezelfde beginselen terug.
- 5 Dit hebben de confessionelen gemeen met andere conservatieve tradities, zoals bijvoorbeeld verwoord door Montesquieu en Tocqueville. Zie voor hun aristocratische vrijheidsbegrip Ter Borg, 1982b. Bij de confessionelen is het neergelegd in leerstellingen als die van het corporatisme, soevereiniteit in eigen kring en het subsidiariteitsbeginsel. Zie hiervoor bijvoorbeeld Woldringh en Kuiper, Banning en Rerum Novarum.
- 6 De vrees komt uit de debatten naar voren, dat de Raden van Arbeid slechts bureaucratieën zullen worden. Volgens De Ruiter ging het Talma werkelijk om een corporatieve staat.
- 7 Uit een gesprek met dr. Van Rhijn is mij overigens gebleken, dat er geen enkele twijfel hoeft te bestaan aan het belang dat de toenmalige socialisten hechtten aan de persoonlijke verantwoordelijkheid.

* M.B. ter Borg studeerde sociologie en filosofie in Amsterdam, promoveerde in Leiden op een proefschrift over nihilisme en is thans in die stad werkzaam als universitair docent godsdienst-sociologie.